

Teurer Klimaschutz – kostengünstige Möglichkeiten der CO₂-Reduktion nicht gewollt?

Von Janina Jänsch

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2020 um 20 Prozent zu reduzieren und den Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 Prozent zu steigern. Als Instrument zur CO₂-Reduktion hat sie im Jahre 2005 den Zertifikatehandel eingeführt. Die Europäische Union nimmt hier eine Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel ein. Die deutsche Regierung übernahm von den 20 Prozent den Löwenanteil von einem Drittel. Die Zustimmung auf Seiten der Bevölkerung war groß. Die Politiker versäumten nur, den Bürgern zu sagen: Die Vorreiterrolle ist besonders teuer und letztlich zahlt jeder Bürger für den Klimaschutz.

Zur Theorie des Zertifikatehandels: Schaffung eines Marktes für CO₂-Emissionen

Ursächlich für den Klimawandel ist ein weltweiter Temperaturanstieg, der durch einen hohen CO₂-Gehalt in der Luft verursacht wird. Die Verbrennung fossiler Brennstoffe ist neben der Waldrodung der Hauptverursacher. Durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen somit Kosten als Folge des Klimawandels. Diese Kosten werden allerdings bei der Produktion nicht berücksichtigt. Es handelt sich hierbei um negative externe Effekte. Die Folge sind zu hohe CO₂-Emissionen. Für eine Internalisierung dieser Kosten müssen Eigentumsrechte an sauberer Luft und ein Markt für das Recht zur Umweltbelastung geschaffen werden. Jeder, der CO₂ emittiert, braucht ein entsprechendes Recht in Form von Zertifikaten. Durch die festgelegte Gesamtmenge an Zertifikaten wird die zulässige Menge an CO₂ festgelegt. Eine zusätzliche Reduzierung der CO₂-Emissionen wird durch eine weitere Verknappung der Zertifikatmenge erreicht. Durch die Einführung eines Zertifikatesystems müssen die Unternehmen die Kosten berücksichtigen, die sich in den Preisen für CO₂-Zertifikate widerspiegeln. Durch diese „neuen“ Kosten erhöht sich der Preis der vom Zertifikatehandel betroffenen Güter, der nun auch die (vermuteten) Kosten der Umweltbelastung anzeigt.

Wettbewerbsnachteil durch einen regional begrenzten Zertifikatehandel

In der Theorie ist der Zertifikatehandel eine effiziente Lösung, um Klimaschutz zu betreiben. Die Theorie sieht allerdings einen weltweiten Handel vor, aber der europäische Zertifikatehandel ist regional begrenzt. Der Anteil der Europäischen Union an den weltweiten CO₂-Emissionen liegt bei 15 Prozent. Die Bundesrepublik Deutschland ist lediglich für 3 Prozent verantwortlich. Durch die regionale Begrenzung ergeben sich Verzerrungen im Wettbewerb, resultierend aus der Tatsache, dass nicht alle Unternehmen in allen Ländern gleichermaßen von den zusätzlichen Kosten für den Umweltschutz betroffen sind.

Die inländischen Unternehmen müssen die zusätzlichen Kosten der Umweltverschmutzung auf ihre Preise überwälzen und werden mit höheren Preisen weniger oder sogar nicht mehr wettbewerbsfähig sein. Ausländische Unternehmen werden inländische Unternehmen verdrängen oder inländische Unternehmen müssen die Produktion ganz oder teilweise ins Ausland verlegen. In beiden Fällen kommt es zu massiven wirtschaftlichen Schäden durch die Entwertung von Industriekapital und durch den Verlust von Arbeitsplätzen, wenn die Kostensteigerung nicht durch Lohnsenkungen ausgeglichen wird. Gleichzeitig ist dem Klimaschutz nicht geholfen, da die im Inland reduzierte Menge CO₂ nun im Ausland emittiert wird. Die EU-Politik reagiert auf diese Bedrohung mit Ausnahmeregelungen, d. h. im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen erhalten Gratiszertifikate aus dem Zertifikatebestand. Dadurch ist es den Unternehmen möglich, ihre Güter zu den ursprünglichen Preisen anzubieten. Die freie Vergabe ist an eine Produktionsbedingung geknüpft. Die Kosten der Umweltbelastung fallen in jedem Fall an – entweder im Ausland oder im Inland. Im Falle international handelbarer Güter lässt sich die Umweltbelastung nur durch internationale Abkommen wirksam reduzieren.

Derzeit werden in der Europäischen Union Möglichkeiten zu einer Kostenreduzierung nicht ausreichend genutzt. Hintergrund ist die Tatsache, dass Brüssel ein CO₂-Reduktionsziel von 20 Prozent bis zum Jahre 2020 im eigenen Territorium vorsieht, aber allein die weltweite Gesamtmenge an CO₂ ausschlaggebend für den

Klimawandel ist und nicht die regionale Verteilung. Ob CO₂-Emissionen innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union reduziert werden, ist völlig belanglos. Die Vorgabe einer zwingenden Reduktion innerhalb Europas hat zur Folge, dass effiziente Möglichkeiten zur CO₂-Reduktion außer Acht gelassen und im Zertifikatehandel eingebundene Unternehmen mit überflüssigen Kosten belastet werden.

Kostengünstige Möglichkeit zur CO₂-Reduktion: JI und CDM

Die im Kyoto-Protokoll vorgesehenen flexiblen Instrumente zur CO₂-Reduktion – Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) – bieten die Möglichkeit, im Ausland kostengünstig CO₂-Emissionen zu vermeiden und dafür Zertifikate zu erhalten. Der Clean Development Mechanism gibt Industrieländern bzw. vom Zertifikatehandel betroffenen Unternehmen in Industrieländern die Möglichkeit, in Entwicklungsländern Klimaschutzprojekte durchzuführen und sich für die reduzierte CO₂-Menge Zertifikate zur Verwendung im Heimatland, so genannte Certified Emission Reductions (CER), ausstellen zu lassen. Joint Implementation-Projekte werden ausschließlich in Industriestaaten oder Schwellenländern durchgeführt. In der Regel handelt es sich um Schwellenländer, da dort die Emissionsreduktion zu geringeren Kosten möglich ist. Auch hier werden dem Land bzw. den Unternehmen für die reduzierten CO₂-Mengen Zertifikate, so genannte Emission Reduction Units (ERU), ausgestellt. Auch diese Zertifikate können im Heimatland wie EU-Zertifikate verwendet werden.

Durch die flexiblen Instrumente JI und CDM werden den europäischen Unternehmen – neben dem Kauf von Zertifikaten und Modernisierungsmaßnahmen im eigenen Unternehmen – weitere Möglichkeiten gegeben, zum Klimaschutz beizutragen. Da die Bundesrepublik Deutschland ein hoch entwickeltes Land mit einem bereits sehr hohen Technologiestandard ist, dürfte die Reduzierung von CO₂ im Ausland die kostengünstigste Möglichkeit darstellen. Die Unternehmen können also durchaus mit geringeren Kosten CO₂-Emissionen reduzieren und auf diese Weise die Preiserhöhung, die durch die Internalisierung der Verschmutzungskosten entsteht, gering halten. Die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Branchen wird weniger beeinträchtigt und das Umweltziel wird erreicht.

Ein Beispiel: Wenn ein Unternehmen 500 Tonnen CO₂ emittiert und mit CDM-Maßnahmen 50 Tonnen CO₂ einspart, stehen diesem Unternehmen Zertifikate für 550 Tonnen CO₂ zur Verfügung. Es kann also in der EU 550 Tonnen emittieren oder einen Teil der Zertifikate an andere Emittenten verkaufen. Die um 50 Tonnen gestiegene Emission wird kompensiert durch die Reduktion der Emissionen um 50 Tonnen im Rest der Welt. An der geplanten Verringerung der CO₂-Emissionen ändert dies nichts, aber die Reduktion von Emissionen ist kostengünstiger, da die weltweiten Grenzvermeidungskosten niedriger sind als die europäischen Grenzvermeidungskosten. Insgesamt sinken die Kosten und damit die einseitige Kostenbelastung der europäischen Industrie. Die Wettbewerbsverzerrung wird reduziert.

Kein regional begrenztes EU-Reduktionsziel und Nutzung von JI und CDM

Vor diesem Hintergrund ist nur schwer nachvollziehbar, warum die Europäische Union am EU-Reduktionsziel festhält und die Nutzung von JI- und CDM-Mechanismen zurzeit auf 12 Prozent der Gesamtmenge begrenzt und ab 2013 vollständig abschaffen möchte. Derzeit werden die Kosten für die EU nach einer Studie für den Zeitraum von 2013 bis 2020 auf 560 Mrd. Euro geschätzt (GWS mbH/Prognos AG: Ökonomische Kriterien zur Bewertung alternativer Verhandlungslösungen für eine Weiterentwicklung des Klimaregimes nach 2012, Gutachten im Auftrag des BMWi, Endbericht, Oktober 2007). Die Preise für Strom und Gas werden im selben Zeitraum um 15,7 Prozent steigen und die Beschäftigungsverluste allein für Deutschland ca. 36.000 betragen. Die EU sollte ihr Reduktionsziel in der Art formulieren, dass es völlig unerheblich ist, wo CO₂ vermieden wird. Die in der EU produzierte Menge ist nicht ausschlaggebend, sondern nur die global reduzierte Menge. Das Umweltziel kann nur global erreicht werden, und wirtschaftlich sinnvoll wäre eine verstärkte Reduktion im Ausland. Die Kosten des Klimaschutzes können durch JI und CDM beträchtlich reduziert werden. Ein Festhalten an engen regionalen Reduktionszielen ist mit unnötig hohen Kosten verbunden.

8565 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Regionalwissenschaftlerin Janina Jänsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wirtschaftspolitischen Seminar an der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 2377 oder email: jaensch@wiso.uni-koeln.de.